

イギリスにおける有子世帯と貧困

渡 辺 千 壽 子

は じ め に

1985年6月に、ファウラー社会保障相はイギリスの社会保障制度改革案を発表した。このグリーン・ペーパー（緑書）は討議資料として公表されたものであるが、サッチャー主義が明確に反映され、かつてない思い切った改革内容といわれ内外の反響を呼んでいる。制度改革の一つの理由は財政問題である。社会保障に対する支出はイギリスの公共支出の30%を占め、単独では最大の支出項目となっている。人口構成、失業率を考慮してその伸びを試算し、これに所得上昇率を加えると、今後急激な上昇が予想される財政問題が大きな改革理由として指摘されている。第二の理由は、給付の規則が複雑になり国民に理解しにくいものとなっていると同時に、行政上の効率もきわめて悪くなっていることである。⁽¹⁾ また、社会保障と所得税制との関係には今だに深刻な矛盾があり、国民の多くが所得税を払いながら、同時にミーンズ・テストをされて給付を受給しているといった不合理な問題が著しくなっている。第三の理由は、社会保障制度は何を目標とすべきかが混乱してきており、また個人と国家の責任が不明確になってきていることである。緑書では、社会保障はたんに国家だけの責任でなく、個人と国家という二つの柱の上に建てられるシステムであることを基本原則とし、改革の方向は個人の責任を強調するものとなっている。

改革の目標としては、第一に、社会保障制度は真のニーズをカバーできるものでなくてはならず、現在のニーズに応えられるような、より効果的な制度をつくることである。「今日、英国における貧困の唯一最も重要な問題は失業であり、最も緊急な問題は扶養児童のいる貧しい家族の問題である。扶養児童を

かかえる家族は今や低所得層の半分以上を占めている」。⁽²⁾新しく、かつ変化しつつあるニードに応えようとして、社会保障は断片的に、そして自然に増加する形で発展してきたが、その結果はもはや真のニードに効果的に対応できていない。第二に、社会保障制度は政府の経済政策とリンクしていなければならないことである。⁽³⁾社会支出の削減が可能などころではそれを削減することによって、また私的保険制度の成長を奨励することによって、経済政策とより一貫性をもった制度をつくることである。政府は現在の社会保障制度が失業者に仕事を探す気をなくさせ、雇用創出、職業移動、新規の労働力に障壁となっていると確信している。第三に、現在の制度は余りに複雑で、困難で、そして高くつく制度になっているので、より単純で理解しやすく、簡単に運営できるものでなければならないと述べられている。

さて、ここで録書に盛り込まれた改革の理由や目標に触れたのは、有子世帯の貧困が再び政策の表舞台に登場し、採り上げられるに至ったことに関心を覚えたからに他ならない。働く貧困世帯の問題や単親世帯の問題は種々論議を呼びつつも、政府の政策の中に家族と子供に対して中心的な関心がおかれてきたことはなかったし、それは政治的公約の優先順位の低いものの一つであった。イギリスにおける有子世帯の財政上の扱いについて真に注目すべきことは、児童の貧困と剝奪は広く行き渡っており、社会保障や財政政策は家族を冷遇しているということが今では広く一般的に承認されているにもかかわらず、それについて僅かなことしかなされてこなかったという点にある。1930年代には、家族もちの労働者が貧困の主要なグループとみられていた。その主要な原因は大家族をかかえる男子労働者の失業と低賃金によるものと考えられていた。1950—60年代までは年金生活者が貧困問題の中心的関心事であった。1960年代初めに子供のいる家族の貧困が再発見された。いろいろな事実が明らかになり、家族の貧困に対する方策が計画され立法化されるのに、時間を要するのは理屈に合わないことではない。とはいえ、20年余を経た今日、当時再発見されたより恐らく多くの貧困家族が存在し、現在再び、最も困難な問題に直面しているのが子供をかかえる家族なのである。

本稿では、そうした点にかんがみ、なぜ扶養児童のいる世帯の貧困が以前に

もまして増加したのか、なぜそれが大きな国民的関心を寄せられなかったのか、そして今、公共支出と課税を削減し、私的福祉部門の役割の増大に傾倒している政府によって行なわれる社会保障見直しの中で、それが今後どのように改革されようとしているのかを考えてみることにしたい。そこでまず最初に、有子世帯の貧困が再びとりあげられるようになった背景を1970年代後半から80年代にかけてのイギリスにおける貧困の拡がりと有子世帯の貧困の深まりを中心に探り、次に現行所得税制と社会保障制度の問題点を検討し、さらに過去10年間に、何故兩制度が有子世帯の貧困軽減のために大層少しのことしか成しとげられなかったのかを考察する。そして最後にグリーン・ペーパーの示唆する家族援助強化の方向が、どのようなものをめざしているのかを探ってみたいと思う。

I 貧困の増加と有子世帯

(1) 貧困の深まりと貧富の差の拡大

1970年代後半のスタグフレーションは、失業者の増大とインフレーションの昂進、財政の危機となって、主要先進国を苦境に追い込んだ。英国経済の依然として変らぬ低迷と政府の経済・社会政策の影響は、貧困の広がりや深まり、さらに貧富の格差の拡大傾向となってあらわれている。失業は1979年以来2倍になっている。失業者の列に加わった人々の大半は生活水準の著しい低下を経験し、長期失業者にとってはその結果としての困窮はさらに著しい。1980年代半ばには100万人をこえる人々が1年以上失業を経験していた。景気後退は貧困者にとって不利益な影響を労働市場に及ぼしている。賃金格差は1979年以降非常に拡大し、低賃金の筋肉労働者は相対的な賃金の低化を蒙っている。1978年には男子労働者のうち最低十分位は、全国平均の66.8%の賃金を得ていたが、1983年には64.1%に低下した。しかしながら同じ時期に、最高十分位の賃金労働者は全国平均の157.9%から169.7%へと賃金の上昇をみた。⁽⁴⁾景気後退の矢面に立っているのは貧困者なのである。

少なくともイギリスの戦後政権は、福祉支出を増やすことによって、労働市

場を通じての所得分配の変化の結果として生じる不公平の増加を相殺する役目を果たしてきたが、現在の政府はこれらの傾向を緩和するために殆んど何もしていないと批判をあびている。1979年に成立したサッチャー保守党政権は、政府の役割の根本的な変革を言明し、ビクトリア時代に帰れとして福祉国家体制を攻撃し、福祉切り捨て政策にのりだした。その結果として生じた変更は、これまでのところでは、予告されていたほどに急進的なものではなかったが、一層不平等な社会への傾向を示してきている。所得分布についての入手し得る最新の公式の数字には1981/2年までのものが含まれているにすぎないが、保守党政権の政策の影響は明らかである。最低十分位の受けとる課税後所得のシェアは、1978/9年の2.9%から1981/2年には2.4%へと低下したが、最高十分位のシェアは23.4%から25.6%に増加した。最高位1%のシェアも3.9%から4.6%に上昇し、⁽⁵⁾1949年以後はじめてそのシェアの増加を記録した。

この傾向に寄与している数多くの政府政策があるが、最も重要なものは税制と社会保障の改正である。1979年以後、所得に対する税金（所得税と国民保険料）の全国的水準は上昇した。低賃金労働者は賃金の増額部分の大半を国家に譲渡せねばならなかったが、これと対照的に、最高所得者層の税負担は低下している。1979年から1984年の間に、裕福な人々は彼らに影響する高い直接税の軽減によって約26億ポンドを得た。同時に、給付に依存している人々を一層貧しくするような幾つかの社会保障の変更があった。全ての短期給付——失業・疾病給付、出産・寡婦手当——に対する所得比例の補足が1981年4月から廃止された。これはとくに6カ月未満の失業者を痛めつけ、結果として彼らは補足給付に頼らざるを得なくなった。そのうえ、年金のような長期給付と賃金との法定のリンクは取り消され、これらの給付は物価上昇にだけスライドされることになった。概していえば、サッチャー政権の最初の期間を通じての生活全般にわたる給付カットは約16億ポンドにのぼり、その大半は社会の最も貧しい層の所得カットを意味した。住宅政策の変更も、社会的、経済的不公平を増すのに役立っている。とくに地方当局の住宅事業に対する補助金は著しく削減された。1978/9年から1983/4年までに公営住宅居住者に対する住宅補助金は60%だけ減らされ、その結果として家賃はこの期間を通じてインフレ率の2倍に上昇

した。今では公営住宅の家賃は、戦後のいかなる時期よりも対賃金比でみると高くなっている。また住宅給付の削減は、多くの借家人が、上昇しつづける家賃の支払いに対する援助を受ける機会が一段と少なくなることを意味している。こうした全ての傾向の結果、多くの貧困者の生活状態は一層低下することになった。

これに加えて、低所得で生活する人々の数も増えてきている。これは補足給付水準かその近辺で生活している人々の数を見ると、はっきりと示されている。補足給付の目的は、フルタイム労働に就いていない全ての人々が、一定の所得水準以下におちこまないよう保証することにある。補足給付によって与えられる最低限の所得水準は、時として「国の貧困線」とよばれている。1960年から1977年までは補足給付水準以下で生活している人々の概数は約200万人で、ほぼ一定のままであった。1977年から1978年までには、その数は約213万人と少し上昇した。次の2年間にはこの数は約4分の1だけ上昇して264万人に達した。それ以降、政府は毎年数字を公表するのをやめ、今では2年毎になっている。補足給付に相当する所得の世帯数も増加している。1983年には700万人をこえる人々（申請者と扶養家族を含めて）が補足給付をうけていた。これは1981年12月以降16%の上昇であり、1979年12月以降では60%の上昇である。もし補足給付を下まわる所得の人々が1981年以後も同じ率で上昇していると仮定すれば、補足給付水準かそれ以下で生活している人々の数は1983年には860万人⁽⁶⁾になる。

しかしながら、研究者たちは「国の貧困線」以下の人々の数を推定するのに、補足給付基準額の140%の水準を用いることが多い。これは補足給付申請者の大半が、基準額より高い給付を受けているという事実や、補足給付に加えて賃金や貯蓄による少額の所得を有することを認められているという事実を考慮に入れているためである。もしこの水準を用いるとすれば、1981年には約1500万人——人口の4分の1以上——が貧困であった。こうした状況のもとにおいて、現在再び注目を浴びているのは扶養児童をかかえる貧しい世帯の問題であり、余りにも多くの児童が補足給付水準以下の貧しさのなかで育てられているのが実情である。

(2) 有子世帯の貧困

イギリスにおいて、貧困水準かその周辺で生活している有子世帯の数についての最も信頼すべきデータは、保健・社会サービス省（DHSS）の統計者たちによって行われている世帯消費調査の分析だとされている。表1は1977年調査からの分析であるが、これによると1977年12月には636万人の親と子が補足給付の140%未満の所得で生活していたことを示している。350万人の児童（イギリスの児童のはぼ4人に1人）がこれらの世帯で生活していた。もちろん、この調査結果は次のような制約を念頭に入れて考える必要がある。第一に、それは1977年12月に関するものであり、その後も数多くの理由で貧困の周辺で生活している有子世帯の数はふえてきていると予想できる。最も明らかな理由は失業の増加であり、また家族援助の水準が改善されず、課税最低限が低下したからである。第二に、貧困についての推計数は、用いられている貧困の定義によって敏感に変化する。この場合に用いられている慣例的な補足給付を基準とする定義は、有子世帯のニードについては不適当な指標だと批判されている。Piachaud は「現代の最低限の必要物」と彼が判断したものをみたますには、児童の基準額はもう半分だけ増額される必要があると述べている⁽⁷⁾。今仮りに補足給付水準を調整して児童の最低生活費を保障するよう、児童の基準額を50%だけ増額するとすれば、貧困生活をしている児童の数は1.5倍以上に増加するであろう。第三に、補足給付水準か又はそれに近い所得での生活とは、実際にはどんなことを意味するのかという問題がある。補足給付基準額は1948年以降、実質的な点からみると2倍以上になってきており、それ故それはもはや貧困の

表1. 有子世帯の貧困人口の推定 1977年12月

(単位:千人)

所得水準 世帯	補 足 給 付 水 準 未 満	補 足 給 付 受 給 者	補足給付水準以上その1.4倍未満		
			110%未満	120%未満	140%未満
夫婦と子供	670	700	500	1520	3690
単親と子供	110	900	70	180	290
総 計	780	1600	570	1700	3980

資料: Social Security Statistics 1980 HMSO Table 47.07.

表2 所得の5分位別の分布状況—1971年と1982年の比較

	1971年 (%)						1982年 (%)					
	所得5分位別						所得5分位別					
	I	II	III	IV	V	計	I	II	III	IV	V	計
年金生活者	52	41	15	9	6	25	27	49	23	12	7	24
単身労働者	19	14	21	27	39	24	34	15	21	33	36	28
子供のない夫婦	7	11	19	30	36	21	9	9	16	24	36	19
単親家庭	5	4	2	1	1	3	7	6	3	1	1	4
世帯主就労	1	2	2	1	0	1	1	3	2	1	1	2
世帯主不就労	5	2	0	0	0	1	6	3	0	0	0	2
子供のある夫婦	17	30	43	32	10	28	23	22	37	30	20	26
1～2子 夫婦共働き	1	4	10	13	7	7	2	6	17	17	12	11
1～2子 夫のみ就労	4	13	20	13	7	11	6	9	13	11	6	9
1～2子 妻のみ就労	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0
1～2子 夫婦とも不就労	2	2	2	1	2	2	6	1	1	0	0	1
3人以上 夫婦共働き	1	3	3	1	1	2	1	2	4	1	1	2
3人以上 夫のみ就労	5	7	5	3	1	4	3	2	3	1	1	2
3人以上 妻のみ就労	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
3人以上 夫婦とも不就労	2	1	0	0	1	1	4	0	0	0	0	1
総計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

資料：Reform of Social Security, Vol.3, p.19.

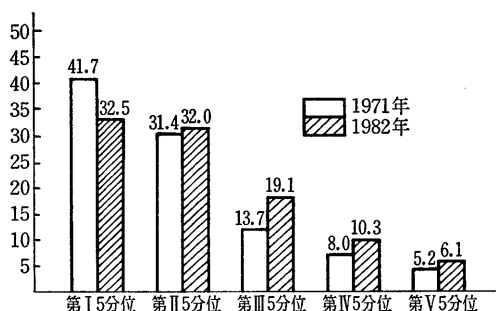


図1 所得5分位別、社会保障給付受給者の割合
——1971年と1982年の比較

資料：表2に同じ。15頁。

指標とみなされることができると主張されるかもしれない。しかし、貧困は相対的な概念であり、補足給付基準は平均賃金に対する関係では1948年基準とほぼ同じままなのである。この所得基準で生活している児童の限られた生活経験の内容については、Piachaud が補足給付基準額で購入できるものについての調査の中でまざまざと描写してみせている。

最近の資料では、バックランド・ペーパーの資料において1982年の家計調査の結果を用いて所得を五分位別に分け、1971年と比較したものがある。表2によると年金生活者の第Ⅰ五分位は半減しているのに対し、子供のある夫婦世帯で第Ⅰ五分位にあるものが17%から23%にふえている。また第Ⅲ五分位は1982年で37%を占めているが、1図でみると、この分位の社会保障の受給率が13.7%から19.1%へと他の分位と比べて一段と高くなっている。若年者の失業の増大を反映してか、単身者は第Ⅰ五分位が19%から34%に倍増してきているが、子供のいる世帯でも夫婦とも不就労の世帯において、第Ⅰ五分位階層にあるものが1～2子世帯で2%から6%へと3倍にふえ、3子以上の世帯で2%から4%に倍増している。さらに、1～2子のいる夫婦共働き世帯のうち、第Ⅲ五分位以下のものが1971年の15%から1982年には25%に増加していることも大層注目される。

単身者や子どものない人々に比べて、子供のいる世帯の相対的生活水準は数年の間に悪化してきており、その差は著しく狭められていることは疑い得ない。表3によると、週140ポンドの平均賃金に対して、1子のいる夫婦は子供のない夫婦より僅かに5.25ポンド多い純可処分所得を有するにすぎない。これが今日のイギリスにおける児童援助の合計の価値なのである。低賃金の世帯に対しては、より多くのものが与えられている。平均賃金の半分の賃金（週70ポンド）で、有子世帯は児童給付と、（もし請求すれば）家賃・地方税払戻し、無料学校給食、世帯所得補足（以下 FIS と略称する）を受給する。しかし、これらの諸給付は所得が上昇するにつれて取り消されるので、140ポンドで暮らしている3子世帯は70ポンドでくらしている他の世帯より21.20ポンド純可処分所得が多いにすぎない。総所得70ポンドの差に対して、純可処分所得は21.20ポンドしさがわかない。これが、税と給付の規則が互いに作用しあって、全国

表 3 世帯構成別純可処分所得週額 (1981年11月) (単位:ポンド)

総 所 得	夫 婦	夫婦と子供 1 人	夫婦と子供 3 人
70	43.19	53.03	75.78
140	81.23	86.48	90.98
210	125.58	130.83	141.33

注: 純可処分所得 = 総所得(単身賃金労働者) - [所得税, 国民保険料, 週10.50ポンドの家賃, 週4.25ポンドの地方税, 週3.55ポンドの通勤費] + [児童給付, FIS, 地方税払戻し, および無料学校給食の価値]

資料: A.W. Franklin (ed.), Family Matters, Pergamon Press, 1983, p. 88.

表 4 児童援助の相対的価値の変化 (単位:%)

	児童扶養控除・家族手当・ 児童給付の価値* (対平均賃金比)	平均賃金を得ている 夫婦の支払う税の割合	
		夫 婦	夫婦と 2 子
1946年 8 月	10.1	16.3	6.0
1979/80年 4 月	8.1	25.2	23.3

※ 2子, 11-16歳の場合

資料: A.W. Franklin (ed.), ibid., p. 89.

平均以下の賃金での純所得の差を殆んど消してしまう poverty trap (貧困のわな) として知られる現象である。現在では60ポンド稼ぐか110ポンド稼ぐかに関係なく, 3子世帯では純所得は同じであろう。

この不合理は, 世帯に対する税・給付政策の二つのからみ合った要素によってひきおこされている。第一は, 児童に対するユニバーサルな対策が不十分であることであり, 第二は, このために世帯はミーンズ・テストを伴う各種の給付を受給せねばならないことである。どのような水平的分配が公平と考えられ得るかは, もちろん議論の余地がある点だが, 次の二つの証拠は水平的再分配がイギリスでは不十分であることを示している。第一に, 時代を通じて児童扶養控除, 家族手当・児童給付の価値が低下していることである。有子世帯に対するこの傾向の結果は, そうした世帯は所得分布上の次第に低い点で所得税を払い始めることになる。これが貧困のわなのきびしさを増しており, 所得援助方策の効果を阻害している。

水平的再分配が不十分であるという主張を擁護している第二の点は, 他国との比較である。無論, この種の比較が困難であることはあまねく知れ渡って

いるし、常に時代遅れになりやすい。だが、EC についての最近の調査では、イギリスの平均賃金水準世帯に対する児童援助の価値は、EC 加盟国の中で下から三番目であった。イギリスは低所得と高所得の水準では援助は比較的気前がよいが、それでも諸給付の購買力はフランス、ベルギー、ルクセンブルグなどの約半分であった。

イギリスの税制および給付制度が有子世帯に対して大層不適切かつ不公平に作用しているのは何故か、次章でそれを税制と社会保障制度の重要な問題の幾つかを取りあげて検討してみることにしたい。

Ⅱ 税制と社会保障制度の相互作用

(1) 働く人々と所得税

税制と社会政策の相互関係が最も明らかであるのは、社会保障の領域においてである。二つの制度の重なりは、主として戦後、低賃金層に対する現金給付（ふつうはミーンズ・テストを受ける）の拡大と、以前は所得税を免除されていた大多数の筋肉労働者や事務労働者に所得税制が拡大されたことの結果である。表5はこれらの現象のうち、所得税の普及を例証している。表は課税最低限の価値——男子筋肉労働者の平均賃金及び補足給付水準の両方に関して、税金が支払われはじめる水準——を示している。数字は2子のいる夫婦に関する一例である。

2子世帯の課税最低限は、1950年代中頃には平均的な男子賃金とほぼ同じであった。1979年には、それは平均賃金の半分以下に低下した。単身者に関しては、課税最低限は平均賃金の約3分の1から4分の1におちこんだ⁽⁸⁾。多くの世帯にとって、課税最低限はその世帯に対する補足給付水準（住宅費を含む）以下の所得に位置している。このように、戦後、課税最低限は着実に低下している。この傾向の理由は複雑であり、時代により変化する。一つには、それは課税最低限を決定する人的控除が賃金の上昇に合わせて増額されなかったことによって生じている。また、税のベース（課税に利用できる所得の割合）も減少

表 5 課税最低限の推移—夫婦と2子の場合— 1955～1980年

年	課税最低限（非課税所得）			標準税率の点 課税（対平均賃金比）	実際の 標準税率
	対平均賃金比	対補足給付水準比	最初に支払う率		
1955/6	96.0%	224.6%	1ポンドにつき9ペンス	179.3%	1ポンドにつき33ペンス
1965/6	70.5	137.5	15	109.8	32
1979/80	46.8	96.9	25	62.6	30

- 注：1. 1979/80年の課税最低限は、課税最低限の賃金に非課税の児童給付を加えた「非課税所得」の形で示している。この方法は、課税される家族手当から非課税の児童給付への変更を考慮に入れている。
2. 補足給付水準は、各年11月現在で住宅費に対する平均的加算を含む短期基準額である。
3. 平均賃金は、各年11月現在の平均的な男子常雇労働者の賃金であり、1979/80年は推計である。
- 資料：C. Sandford, C. Pond & R. Walker (eds.), *Taxation and Social Policy*, Heinemann, 1980, p. 69.

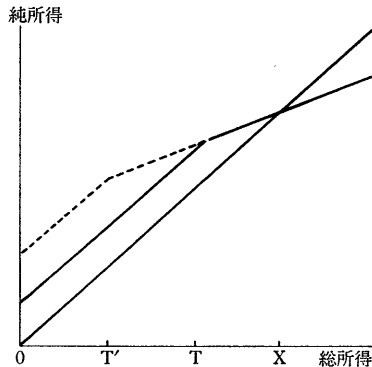


図 2 家族手当と児童扶養控除を非課税の児童給付に代えた影響

資料：C. Sandford et. al. (eds.), *ibid.*, p. 70.

した。主に高額所得層への減税措置により、今では個人所得の47%だけが課税⁽⁹⁾できる。その結果として十分な歳入を生み出すためには、より低い所得に課税することに頼らねばならなくなっている。また一つには、有子世帯の課税点は児童扶養控除を廃止し児童給付にかえたことによっても低められた。表5では児童給付については1979/80年には非課税所得を示すことによって考慮に入れている。

家族手当と児童扶養控除の組み合わせを、非課税の児童給付にとりかえたことの影響は、図2に示している。変更前には課税最低限 OT までは税金は支払われなかったが、それ以後は税額は所得の上昇につれて増え、所得 OX では税金は家族手当と全く等しくなった（簡単にいえば、ただ一つの税率が図形に

表6 課税最低限と純所得一税と給付の純効果

(単位:%)

		課税最低限 (対平均総賃金比)	税, 国民保険料, 児童給付 (家族手当) 後の純賃金 (対総賃金比)		
			平均賃金の $\frac{1}{2}$	平均賃金の $\frac{2}{3}$	平均賃金
単身者	1970年	28.6	77	74	71
	1977年	24.9	76	72	68
夫婦	1970年	40.9	84	79	74
	1977年	38.3	84	78	72
夫婦と子供2人 ⁽¹⁾	1970年	58.4	97(97) ⁽²⁾	88	81
	1977年	47.9	96(105) ⁽²⁾	87	78

注: (1) 子どもが11歳未満の場合。

(2) 世帯所得補足を含む。

資料: C. Sandford ed. al. (eds.), *ibid.*, p. 71.

表7 課税最低限所得と補足給付水準 1979年11月

(単位:ポンド)

世帯構成	課税最低限 (非課税所得)	補足給付 ⁽¹⁾	FIS 受給資格の 限界
単身者	22.40	26.00	—
夫婦	34.90	37.40	—
夫婦と2子 ⁽²⁾	42.90	51.40	60.50
夫婦と4子 ⁽³⁾	50.90	71.75	69.50

注: (1) 短期の補足給付額 (住宅費を含む), 子供は5~8歳。

(2) 子供は4歳と6歳。

(3) 子供は3歳, 8歳, 11歳, 16歳。

資料: C. Sandford et. al. (eds.), *ibid.*, p. 72.

示されている)。児童給付の導入と児童扶養控除の廃止にともない、課税最低限は OT' に低下した。とはいえ、OT 以下の所得の全ての人々は変更によって利益を得、OT' 以下の所得の人々は旧家族手当額を上回る児童給付の増額の全額を得ている。図が示しているように OT を上まわる所得の人々は、この変更により何の利益も得ない。

課税最低限が低下したという事実は、必ずしも貧困者の暮らし向きが悪化したということを意味するとは限らない。実際には図が示すように、課税最低限は低下しているが、貧困者の暮らし向きは前よりよくなっているのである。したがって課税最低限は、本来、貧困に関しては殆んど、或いは全く重要ではないという結論に達する。問題なのは、給付と税金の純効果である。これは表6

でも例証されている。1977年における課税最低限は、平均賃金の比率としては1970年より低かった。これと対照的に、総所得に占める比率としての純所得（給付も含めて）の低下はずっと少なかった。無論、児童給付その他の社会保障給付を全く受けなかった人々にとっては、税の負担縮小が純金銭所得を増加させる最も直接的な手段である。しかしながら、給付を受けている人々にとっては、課税最低限は余り重要ではない。実際、もし課税最低限が引き上げられたことによる所得の増加が、それより高い価値のある給付を失わせることになれば、損害を受けるのは最も暮らし向きの悪い人々なのである。それゆえ、税と給付における変更の分析では、正味の効果を検討することが不可欠である。

しかしながら、課税最低限の低下（又は非課税所得の低下）の影響の一つは、上に述べたように、補足給付水準以下の所得で税金が支払われているという事実である。表7は1979年11月に関するものであるが、2子世帯の課税最低限と補足給付水準とのギャップは、1979年には週に7ポンドをこえていることがわかる。これは1973年と対照的である。この年には二つの所得水準の関係は今日とは逆であった。4子のいる夫婦の場合には、二者のギャップは週に20ポンド近くに広がってきている。FISはフルタイム労働による所得のある世帯に支払われるが、補足給付はフルタイム労働に就く世帯には支払われない。表からは、2子世帯の場合には、課税最低限は補足給付やFISの受給資格の上限よりも下まわっていることがわかる。

所得税制と社会保障制度の間の重複の一つの結果が、いわゆる貧困のわなの問題である。FISを受給する資格のある（したがって恐らくは家賃・地方税払戻しや無料学校給食といった数多くのミーンズ・テストを伴う給付の受給資格のある）有子世帯が、同時に所得税の支払義務を負うかもしれないことが表7から察せられる。実際に、1979年には全てのFIS受給者の約4分の3は所得が課税最低限以上であると見積られていた。この割合は1974年には20%であった。1979年には所得税を払いながら、同時にFISを受給するといった不合理な問題に巻きこまれた世帯総数は5.9万と見積⁽¹⁰⁾られた。そうした世帯は追加の稼得の1ポンドから少なくとも65ペンス、そして恐らくは1ポンド以上を失うような状態にあった。多数の世帯にとって、かなりの稼得の範囲にわたって

実質的には純所得にほとんど何の増加もないのである。

さらに、1979年以降、税負担の比重は暮らしむきの裕福な人々の負担を軽減する型に著しく移行している。1978/9年から1983/4年までに、平均賃金の5倍の所得を得ている2子世帯に対する税負担（国民保険料を含む）は、14%だけ低下した。平均賃金を得ている2子世帯に関しては6.5%⁽¹¹⁾だけ負担が増加し、平均賃金の4分の3を得ている2子世帯ではそれは13%の負担増となった。高額所得者に比べて低所得者層の税負担の増加は、幾つかの要因の結果である。1979年における所得税標準税率の3%引き下げ、勤労所得に対する最高税率の83%から60%への引き下げ、投資所得に対する最高税率の98%から75%への引き下げ、1980年における減額税率の廃止、そして被用者に対する国民保険料の増加などであるが、この変更は他の要因によって悪化させられている。近年、低賃金の拡がりの結果として、貧困のわなにはまりこむ世帯の数の急激な増加がみられる。1979年には約7.9万世帯がFISを受けていたが、1982年にはこの数は14.3万世帯に増加した。こうしたミーンズ・テストを伴う給付に依存する人々の数は次第に多くなっているが、他方では貧困のわなの激烈さも強まってきている。

(2) 働く貧困者とミーンズ・テスト

イギリスの過去20年間の児童援助政策のもう一つの特徴は、「働く貧困者」に対するミーンズ・テストを伴った給付に、ますます頼ってきていることである。今や、福祉国家イギリスの初期の時代にミーンズ・テストをされる給付を受けていた人々の5～6倍の人々が、それを受けている。1948年末には、ミーンズ・テストを条件とする重要な給付は、国民扶助と無拠出年金及び無料の学校給食の僅か三つであった。そうした給付に依存していた人々が当時200万人以上いたかどうかは疑わしいが、今では1200万人をこえる。1982年12月には、700万人の申請者とその扶養家族が補足給付を受けていた。これは全人口の8分の1以上である。さらに540万人が地方税払戻しを受ける世帯で生活しており、人口のほぼ4分の1がミーンズ・テストをされる諸給付のいずれかを受けていた。⁽¹²⁾

それだけでなく、ミーンズ・テストを伴う給付の数と多様性も増している。働く低所得世帯は、今では FIS、住宅手当、無料の処方箋、無料の義歯・眼鏡および無料学校給食などを、全てミーンズ・テストを条件として受給する資格がある。或る程度まで、これは他の給付の価値の低下を償うのに役立ってきたし、個別的にみれば FIS や家賃・地方税払戻しのような手当は、首尾よくそれらを申請した世帯にとってはかなり重要な、価値ある給付である。しかしながら全体からみれば、こうした施策の拡がりは、とくに貧困のわなを悪化させ、貧困者を社会の他の人々から分離する傾向を強めることによって、重大かつ扱いにくい問題をひきおこしている。

これらの給付の適用＝捕捉率 (take up rate) についての資料は、これが依然として重要な問題であることを示している。捕捉率というのは、給付受給資格のある人々のうち実際にそれを申請して受給した人々の比率である。⁽¹³⁾ ミーンズ・テストを伴う選別的給付は既存の諸給付を補足し、人々のニードを認めて所得を一定水準にまで至らしめるために導入された。それを受給資格のある人々の多数が申請していないのは異常に思われるかもしれないが、低い捕捉率については多くの説明がなされている。給付の完全な受給権を得るためには、数多くの異なる機関に請求しなければならなかったり、或る場合には、そのあとに続く複雑な請求手続きに対する報いが全く少ないかもしれない。家族は特定の給付について知らなかったかもしれないし、また制度の複雑さに怖気づいて自らの受給権を申請しないこともあり得る。無抛出と記述されている補足給付のような給付を請求するのは悪いことだと感じる人もいるかもしれない。選別的な給付はスティグマをもたらしがちなので恐らく最悪の記録をもつのだろう。たとえば FIS を請求することは、彼らを他の人とは区別して「貧しい」というレッテルをはる、と人々は感じている。この点は児童給付とその他の給付との差を考えると実証される。児童給付は全ての児童に支給されるので、ミーンズ・テストも、それに関連したスティグマも伴わない。

どんな理由であれ、捕捉率の記録はよくない。どれくらいの人々が、給付の受給資格があるにもかかわらず、それを受けていないかを推定するのは難しいが、表 8 は証拠とされるものを要約している。捕捉率は個々の給付によって異

表 8 諸給付の捕捉率の推計

	政府の概算	全国消費者協会 ⁽¹⁾ 1974/5年	タウンゼント ⁽²⁾ 1976年
補足給付 全受給者 年金受給者	74 (1977年) ⁽³⁾ 65 (1979年) ⁽⁴⁾	地方 48 全国 75	60—65
家賃払戻し	72 (1979年) ⁽⁵⁾	地方 45—60 全国 70—75	30未満
家賃手当	50 (1979年) ⁽⁵⁾	<40	
地方税払戻し	70 (1979年) ⁽⁵⁾	地方 <40 全国 65	25未満
世帯所得補足	50(1978/9年) ⁽⁶⁾	地方 <40 全国 75	
無料学校給食		65—80	60
無料福祉食料	4 (1977年) ⁽⁷⁾		
無料福祉給食			2 未満
単親給付	70 (1981年) ⁽⁸⁾		

注：(1) この調査は、地方調査の結果と役所の公式の全国見積りの結果とを対比している。

(2) タウンゼントは、間違った額を受けとっている人々を、全て、分子から除外している。

(3) Hansard, 28 Oct. 1980, col. 268.

(4) Hansard, 2 Feb. 1983, col. 128. 1979年の世帯消費調査にもとづいている。

(5) Hansard, 1 Dec. 1980, col. 88. 上に同じ。

(6) Social Security Statistics 1981.

(7) Hansard, 28 Oct. 1980, col. 269.

(8) Social Security Statistics 1982.

資料：A. W. Dilnot, J. A. Kay & C. N. Morris, The Reform of Social Security, Clarendon Press, 1984, p. 49.

なる。ごく最近の政府概算によれば、FIS 受給資格者のわずか50%、家賃・地方税払戻しの受給資格者の70%、補足給付受給資格者の74%が実際にこれらの給付を受けている。⁽¹⁴⁾ 貧困についての最近の調査は、全ての人の所得を一定水準（住宅費を除いた補足給付基礎基準額）以上に維持しようと意図されている制度にも拘らず、1976年には約91万世帯がこの水準を下まわる所得であり、彼らをこの水準に至らしめるには2億2千万ポンド（1983年価格では4億7千万ポンド）が必要とされると概算していた。

FIS は補足給付と比べて、支出の面でも受給資格者数の点でも、とるに足りない給付である。だが、捕捉率についての論議においてはとくに重要である。これは一つには、FIS はそれを実際に申請する人々にとっては大層価値のある給付だからであり、一つには FIS の捕捉率はとりわけ低いと思われるからである。また一つには、FIS は選別主義対普遍主義論争において重要な位置を占

めているからでもある。FIS の捕捉率が現状よりずっと高ければ、確かに普遍的な児童給付を支持する理由は、より少なくなるだろう。逆に、「もし、非常に簡素化されたミーンズ・テストを伴う制度すら、有効に作用することができていないことが示されるならば、ミーンズ・テストをすることは社会保障政策における失敗とみなされる⁽¹⁵⁾」ことができよう。

無料学校給食の捕捉率についての最近の公式の数字は、1978—79年に世帯所得調査に関連して実施された調査にもとづいている。その当時は、補足給付か FIS を受給しているか、或いは全国的基準と比べて低い所得であるかのどちらかの場合、その世帯は無料学校給食の受給資格があったが、後者の基準は1980年の教育法において廃止された。多数の地方自治体が別個の査定基準を依然として定めてはいるが、正式には、今ではその受給資格はパスポート給付の受給者に限られている。1978/9年には、有資格児童のほぼ60%、有資格世帯の57%が無料学校給食を受けていた。捕捉率は、低所得のため受給資格を有する世帯⁽¹⁶⁾ (36%) よりも、パスポート給付を受けている世帯の方が74%とはるかに高い⁽¹⁷⁾。

新住宅給付の捕捉率についての公式の概算はまだ入手できないが、新制度は本質的には家賃払戻し・家賃手当や地方税払戻しと異ならないので、これらの給付の捕捉率をみると、家賃払戻しについては70—75% (1980年)、家賃手当については60—65%である。そして、子供のいる世帯の捕捉率 (54.3%) の方が、子供のない世帯の捕捉率 (78.3%) より低い。また、地方税払戻しに関する公式の捕捉率は1981年には約65%であるが、ここでも有子世帯は、その他の世帯の捕捉率78.7%と比べて37.8%⁽¹⁸⁾とずっと低くなっている。

FIS も住宅給付も、選別的な給付の拡充を通して最低生活水準の確保を図ろうとするものであった。両給付の低い捕捉率は、それらが役目を十分に果たしていないことを示すものである。しかし、より深い問題が隠されている。これらの給付は、受給資格のある多くの人々に達することができないのみならず、一見したところミーンズ・テストをしているという事実にもかかわらず、より高い所得を有する他の人々にも支払われているのである。

問題は、FIS も住宅給付も短期間の所得で査定されるが、長期間支払われつづけるために生じている。FIS に関しては査定期間は5週間であり、支給期間

表9 現在の所得にもとづく受給権と給付受給記録との比較 1981年 (推定数)
(単位:千)

	受給資格 ないが受 給してい る	現在所得にもとづく 受給資格額の			受給資格 があるが受 給してい ない	「未捕捉」 の比率 %	「必要と しない」 のに受給 している 比率 %
		20%以上 多額	20%以内 の増減	20%以上 少額			
家賃払戻し	67 (2.87)	198 (6.10)	560 (6.66)	706 (4.74)	648 [3.45]	30.7	4.4
地方税払戻し	195 (1.25)	585 (2.28)	1,677 (2.39)	1,160 (1.46)	2,625 [1.57]	43.4	5.4
世帯所得補足	60 (5.69)	15 (9.87)	21 (11.75)	21 (7.98)	108 [8.47]	65.5	51.2

注: (1) 丸括弧は平均受給額, 角括弧は受給権のある額

(2) 世帯消費調査で記録された受給は「昨年の家賃・地方税に対する払戻しがあったか?」という質問に対する答えである。受給権は面接時に適用されている給付額と、その世帯の現在の所得や特性を用いて計算している。複数の課税単位世帯や、現在補足給付を受給している者は分析から除外した。年金受給者と失業者は FIS の計算から除外した。

(3) 「未捕捉」は受給資格があると判断される全ての人々のうち、受給資格があるのに受給していない人々の比率である。「必要なし」は受給しているが、その受給資格のない人々の比率である。

資料: IFS analysis of the 1981 Family Expenditure Survey.

は1年である。一方、家賃・地方税払戻しは原則として6ヵ月毎に査定されている。その結果、所得の上下変動の激しい人は、低所得の期間に給付を請求することができるが、所得が高い時も給付を受けつづけるのである。表9では1981年における FIS と家賃・地方税払戻しの受給記録と、その世帯のその時点の所得にもとづく受給資格との比較結果を示している。第三欄をみると、家賃払戻しを受けている人々の37%、地方税払戻しを受けている人の46%、FISを受けている人のわずかに18%⁽¹⁹⁾だけが、現時点での所得でみた場合の受給資格の20%以内⁽¹⁹⁾多少する受給額を受けているにすぎない。また右より2つ目の欄は、未捕捉率を示している。この数字は、現在の所得を基礎として給付の受給権ありと判断されるが給付を受給していない世帯数を、受給資格ありと判断される総数と比較している。受給資格があると思われる人々のうち、家賃払戻しでは約31%、地方税払戻しでは43%、そして FIS では実に66%が、給付受給記録がないのである。この数字は表8の捕捉率の数字と直接比較することはできない。表8は査定時点で給付の受給資格がある総数の比率としての給付受給者数(現時点の所得を基礎とした場合に受給資格があってもなくても)を示しており、この基準の上にたつと表9の捕捉率は家賃払戻し70%、地方税払戻し58%、

FIS 48%⁽²⁰⁾になる。

通常は給付の捕捉率に注目が払われるが、この分析によると受給と受給資格との間の不適当な組み合わせも明らかになってくる。所得が上下するために、給付査定手続きが不十分であるために、あるいは世帯調査に記録されている資料が給付当局に記録されているそれと一致しないために、三給付の全受給者の大多数が、面接された週には彼らの受給権と20%以上異なる額の給付を明らかに受けていたのである。家賃・地方税払戻しの受給者の約5%, FIS 受給者の50%以上が、現在の所得ではそれを受給する権利のない時に、給付を受けていると思われる。FIS に関する結果はごく少数の世帯数にもとづいているので、実際の数を解釈するには配慮が必要であるが、ここで報告された証拠は、働く貧困者の所得を最低水準以上に維持しようとする二つの選別的な給付が、次の二点で非効率だということを示している。第一に、低い捕捉率のゆえに、現在貧しい多くの人々がその給付を受けていないことである。第二に、給付は比較的短期間の所得で受給資格を査定されるが、長期間にわたって受給できるので、給付に対する支出の幾らかは人々が所得を最低水準以上にするために給付を必要としていない時期に「浪費され」、一方、他の人々は彼らのニードをカバーするに足るものを受けとっていないことである。

(3) 貧 困 の わ な

いままでのところでは、ニードに応じるに足る所得を保障するという点での給付の効果を考察してきた。しかしながら、直接税と多様な給付との相互作用は重大な変則を生みだしかねない。この問題の最も重要なものは「貧困のわな」と「失業のわな」と一般に呼ばれている。貧困のわなは、しばしば失業のわなと混同されやすい。貧困のわなは限界税率や就労している人々の純所得の差に関係している。一方、失業のわなは働いている人と働いていない人との所得の差に関するものである。貧困のわなはミーンズ・テストを伴う給付によってひきおこされている。ミーンズ・テストのある給付は、失業のわなに重要な役割を演じ、それを軽減する一手段として用いられているが、ミーンズ・テストされる給付は失業のわなの原因ではない。失業のわなはミーンズ・テストを

伴う給付がなくても存在しうるし、ミーンズ・テストを伴う給付は失業のわなをひきおこすことなく作用することができる。

さて、貧困のわなは、賃金収入を増加させることによって彼ら自身の暮らし向きを悪化させかねない世帯を言い当てている。FIS や住宅給付のような給付は、ニードに足りない所得をもつ世帯の純所得を増加させようと意図している。これらの給付は所得が上昇するにつれて支給額が削減されたり支給が停止されるが、一方、賃金収入の増加により多くの所得税と国民保険料を支払わねばならないので、低賃金労働者は賃金の増額のかかなりの部分を失うかもしれない。⁽²¹⁾「貧困台地」poverty plateau というのが、現実において生じる状態のより正確な描写である。

1970年代まで、貧困のわなは重要な問題ではなかった。低所得に対する高い限界税率の問題は、選別主義対普遍主義論争の中で論じられていた。しかし「今日では、賃金の余分の1ポンドが、福祉給付において1ポンド以上を失わせる状態に既におかれている多数の人々が存在する」⁽²²⁾ことに最初に注目したのは、Abel-Smith であった。貧困のわなという用語がはじめて用いられたのは1971年のことにすぎなかったし、それがミーンズ・テストを伴う給付の主要な欠点であると認識されたのは、わずかに最近10年間のことにすぎない。

貧困のわなは次の三つの要素、すなわち、賃金の増額、結果としておこる税と国民保険料負担の増加、ミーンズ・テストを条件とする諸給付の給付額の削減又は受給資格喪失、の関連した結果として生じる。⁽²³⁾所得税については先に検討したので、ここでは国民保険料とミーンズ・テストを伴う給付をとりあげる。

① 国民保険料

ベヴァリッジの国民保険計画は、所得に応じて変化しない均一拠出、均一給付の原則に立っていたが、1950年代遅くには、十分な保険給付を支払うためには賃金に比例した拠出によって財源調達せねばならないことが明らかになった。1961年からは退職年金に所得比例給付の追加制度が導入されるようになり、1966年からはその他の給付にも拡大された。1975年には均一拠出の要素は廃止され、保険料は所得比例拠出となった。それ以来、国民保険料の所得に占める

割合は、1975年の5.5%から1983/4年の9.0%へと着実に増加した。この増加は新年金制度のための財源の必要、人口統計上のパターンの変化、国民保険財源への国庫負担の減少や、ごく最近では失業者による国民保険財源への需要の増加によって生じている。

② ミーンズ・テストを伴う給付

1970年までは、貧困のわなは賃金収入の増加による所得税と国民保険料の負担増と、無料学校給食や地方税払戻しの削減・資格喪失とが重なる範囲に存在していた。それにしても、稼得された余分の1ポンドに対する当時の最大限の理論上の限界税率は、1970年までは51.75%にすぎなかった。⁽²⁴⁾今日の貧困のわなを設けたのは、1970年から74年の間に保守党政府によって採り入れられた新たな選別的給付であった。第一に、FISが1971年から追加の賃金に対する50%の限界税率を付け加えた。次に1972年の家賃払戻し制度は、所得により17%又は25%の限界税率を追加した。1975年には新しい地方税払戻し制度が採用され、旧制度と代えられたが、これは所得によって6%か8%の限界税率を付け加えた。これらの新給付制度に加えて、学校給食や処方箋その他の保健費負担の増加は、その負担の免除をこれまで以上に価値あるものにした。

次に、現在の貧困のわなをみてみることにしよう。表10は1983/4年において、総所得が週50ポンドから200ポンドへと上昇するにつれて、給付の削減が2子をもつ夫婦の純所得にどのような影響を及ぼすかを示している。もし、そうした世帯が受給資格のある給付の全てを申請するとしたら、純所得は、総所得が週50ポンドから100ポンドに上昇するにつれて、実際には低下するだろう。この範囲では所得が1ポンド上昇すると、所得税が30ペンス、国民保険料が9ペンス課せられる。FISの受給資格は50ペンス減額され、住宅給付は28ペンスから33ペンスの間で減額される。理論上可能な限界税率は、1ポンドに対して累計 $1.05\frac{1}{2}$ ポンドである。⁽²⁵⁾そのうえ、無料学校給食のようなFISのパスポート給付の受給権は、FISが最終的に受給できなくなると失われる。

これは形式的な、理論上の状態である。現実にはそれほどはっきりと削減はされない。⁽²⁶⁾FISは52週間認められており、賃金上昇後もしばらくの間支払いが継続するかもしれない。余分の稼得は、それが稼がれた時すぐにではなく、給

表10 夫婦と子供2人の世帯*に関する貧困のわなの例 (1983/4年, 1983年11月の給付)

	給 所 得 (週額, ポンド)				
	50	80	100	120	200
児 童 給 付	13.00	13.00	13.00	13.00	13.00
住 宅 給 付	22.55	17.60	13.89	8.29	—
世帯所得補足	22.55	7.50	—	—	—
無料学校給食	5.00	5.00	—	—	—
税 金	—	−7.88	−13.88	−19.88	−43.88
国民保険料	−4.50	−7.20	−9.00	−10.80	−18.00
純 所 得	108.55	108.02	104.01	110.61	151.12

※ 家賃は週20ポンド, 地方税は週7ポンド

資料: A. W. Dilnot et al., op. cit., p. 56.

付の再申請, 更新の時点でのみ, FIS やそのパスポート給付に影響を及ぼすというのが実情なのである。また, 表の中に挙げられている三つの主要なミーンズ・テストを伴う給付の捕捉率は, 決して100%ではない。これらの要因が貧困のわなの影響をいくらか緩和するかもしれないが, 全体的な影響はなくなるしない。

税と給付の相互作用の結果は, 賃金の範囲以上に純所得の差を平担にし, 或る家族は他の家族と所得が非常に異なっているにもかかわらず, 純可処分所得は同じかそれ以下ということが起り得る。実際に起こっていることは, 平均所得以下の広い範囲にわたって, 働く妻のいる家庭, 父親が超過勤務で働いている家庭, あるいは高度の技能・資格の結果としてより高い賃金を受けている家庭が, そのことから殆んど, または全く利益を受けていないということなのである。したがって貧困台地の問題は, 必ずしも労働インセンティブについてだけに限らず, 勤勉に働くこととミーンズ・テストのある給付を受給することの両方の組み合わせが, 彼らを単に貧困のわなに陥れるにすぎないとしても, 政府は労働者にそれを奨励しているという道徳性の問題でもあるといえる。貧しい人々が自身の努力で彼らの経済的地位を向上させようと努め, 彼らが克服することのできない複雑な結果の組み合わせによって, 前より暮らしが悪くなったというのは, 余りにも不道徳, 不合理であろう。

これは明らかに望ましくないが、実際に影響を及ぼされるような低い総所得の世帯がなければ殆んど問題にはならない。しかし、まさに理論上の最高の限界税率が生じることは余りなさそうだとし、非常に高い限界税率ということはよくあるのである。貧困のわなに陥っている世帯の数を算定することは非常に困難であるが、或る給付を受給している世帯の数からそれを推計することはできる。1980年には、53万の非年金受給者が家賃払戻しや家賃手当、地方税払戻しを受けていた。このうち大半は少なくとも最低限 66.75% の限界税率を被っていたであろうし、もし彼らが払戻しを請求していたとすれば、この税率を経験する者の数はさらにふえる。1982/3年には、14.3万世帯が FIS を受給していたが、このうち80%は税金も支払っており、その結果 100% をこえる限界税率をこうむっていた。とりわけ FIS 受給世帯はこうした高い限界税率に直面している。また世帯消費調査も、貧困のわなの中にいる世帯の数を算定するのに利用されているが、1975年、1977年、1979年の概算では、50%をこえる理論上の限界税率を有する世帯は、38万、36万、27万世帯であった。⁽²⁷⁾ 1980年の概算では70万世帯が50%を上まわる限界税率を有しており、1981/2年度では80%をこえる限界税率の世帯も12万世帯あった。このように、FIS の存在と次第に多くなったミーンズ・テストを伴う給付は、一方で低賃金労働者の消費力を著しく改善したが、他方でミーンズ・テストを伴う援助制度から完全に独立を獲得し、賃金収入の増加などによる完全な利益を得るための努力は非常に延長され、或る人達にとっては決して達成できないのである。

とりわけ近年は、貧困のわなが、それに陥っている人々の数の点からみても、賃金増の結果として失われかねない金額の点からみても、厳しさを増してきている。給食費負担の増額とあわせて、法定の無料学校給食基準を廃止し、無料の学校給食受給資格を FIS の受給にリンクさせた1980年の立法は、FIS 受給資格の限界を上まわる所得の世帯が、実質的には FIS 受給世帯よりかなり低い純可処分所得になるだろうということを意味していた。また、貧困のわなのきびしさを増しているもう一つの要因は、住宅給付の取り下げ率の急激な傾斜の結果である。1983年4月の住宅給付完全実施以前は、家賃払戻しは生活必要基準額を上まわる1ポンドにつき17ペンスの率で取り下げられたが、1984年11月

にはこの取り下げ率は29ペンスとほぼ2倍になった。

低賃金世帯や貧困世帯は、税負担の増加や貧困のわなについて十分すぎるほど実感している⁽²⁸⁾ので、たとえば1983年2月に実施された調査では、対象となった全世帯の79%が、「低賃金労働者は、いかなる利益も給付額の減少や税負担増によって消失するので、余分のお金を稼得するインセンティブがない」ということに同意したことを示している。この回答は職業による差が大きく、専門・管理職の56%がこれに同意したのに対し、肉体労働者では87%がこれに同意を示している。貧困のわなの二つの面は、第一に、或る世帯に対して労働意欲を妨げるものを生みだし、文字通り貧困のわなにかけるかもしれないことであり、第二に、貧困台地は所得分布の下半分の世帯の純所得の差を徐々に崩していることであり、その結果は大いに不公平であると考えられる。

Ⅲ 単親世帯・失業者世帯の状態

これまでのところ税・給付制度の相互作用を中心にみてきたが、次に家族の重要グループである単親と失業者の世帯について、その状態を考えてみることにしたい。

<単親世帯>

イギリスの単親世帯は、他の集団と比較しても、諸外国の単親世帯と比べても、貧困リスクはきわめて高い。ベヴァリッジ計画は保険給付で寡婦をカバーしたが、離婚、別居、未婚による単親は扶養費の支払いや賃金又は補足給付に頼らねばならない。単親の約半数が補足給付を受給しており、補足給付申請者数は1966年以降3倍に増加した。補足給付を受給している単親は、1年後には長期給付率を適用される。1980年11月からは、彼らにパートタイム労働を奨励するため、週4ポンドまでの稼得は補足給付の減額を伴わず、また4ポンドをこえ20ポンドまでは賃金の各1ポンドにつき50ペンスだけ補足給付が減額されることになった。1980年の補足給付の再編成は、児童に対する給付水準、とりわけ5歳未満児と11～12歳児に対する給付水準の大幅な改善を伴った。けれどもこの額は1981年の物価上昇に比べて下落しており、依然として質素に定義

された最低限のニーズをみたすにも不十分である。Piachaud は、児童の基準額は幼い子供の基礎的費用の64%から90%の範囲にわたっていたが、十代の少女に利用できる額は、「補足給付を受給している世帯で生活している彼らの多くが、ひどい剝奪を経験していることを意味しているにちがいない」と評価している。⁽²⁹⁾ 補足給付によって用意される社会保障のセイフティ・ネットを、変化しつつある家庭責任や児童養育費の増加に適合させることができていないのである。

働いている単親の多くは FIS を受給しており、FIS 受給者の半数以上が単親である。単親の場合、フルタイム労働の規定を週30時間から24時間に減らしているが、その他は両親世帯に関するものと全く同じである。

両制度は単親に対する特別の規定を含んでいるが、だとしても、補足給付を受給している単親世帯は、働くことによって多少とも彼らの生活水準を補足することが困難であるのに気付くであろうし、一方、FIS を受給している単親世帯は、とくに FIS 受給により自動的に受給権をもつ諸給付をうけている場合には、無視できない貧困のわなに直面している。だが、単親世帯は、しばしば貧困のわなの論議において無視されるグループであり、貧困のわなの作用は、単親に関してはやや異なっている。というのは、両親世帯とちがって単親は求職登録することを要求されないし、補足給付を申請するか又は24時間以上働いている場合には FIS と住宅給付を申請するかを選択権があるからである。したがって、制度を十分に理解しているか又は適切な助言が与えられれば、最も有利な給付の組み合わせを選ぶことができる。しかし、補足給付を申請するか FIS を申請するかを決めるためになされる「よりよい暮らしむき」の計算は非常に複雑である。taperd earning disregard はフルタイム労働をしている単親とパートタイム労働をしている単親との差を圧縮する効果があったし、それは生計の資を稼ぐことと公的扶助に頼ることの区別を不明瞭にしている。そのうえ FIS は貧困線を上まわる最低保障所得を与えていない。したがって単親の間では、FIS に頼る人々だけでなく補足給付受給者にも影響を及ぼす独特の貧困のわなの形で、FIS と補足給付は今や単親に対するつじつまの合わない最低保障所得として作用しているのである。

＜失業している世帯＞

諸給付で生活している世帯のうち、最もきびしい窮地に追い込まれているのが失業者の世帯である。失業保険制度は完全に役に立たなくなっている。失業給付は小規模の、主として短期の失業に対して計画されたものであり、大量の、しかも次第に長期化する失業にはもはや有効に対処できない。失業給付は実質価値の点で引き下げられ、その給付水準は補足給付水準よりも相当低く、最低生活を十分まかなえない。とくに失業給付の児童基準額は価値の点で低下してきている。その結果、今や失業者の半数以上が補足給付に依存しているが、他の全ての申請者とちがって、失業者はどんなに長く給付を受けていても短期基準額しか受けとることができないのである。失業が文字通り短期的なもので、すべての失業者が数週間後に再び就職できる条件が備わっておれば、給付水準に若干の格差を設けることもあながち不合理ではない。しかし労働力需要がおちこんで失業者が蔓延するような事態の下で、再就職の望みをたち切られた長期失業者が増加している状況にあっては、それは失業者に対するペナルティでしかない。補足給付に依存している世帯で生活している児童の数が、失業の増加とともに急速にふえているので、事態はますます深刻である。

現在の法律がしているように失業者を差別待遇し、ペナルティを課すことを正当化する理由はない。とくに、補足給付の長期基準額が失業者に適用されるべきであろう。これをするのに最大の制約は費用であり、年に1億3000万ポンド⁽³⁰⁾の費用を要する。第二の制約は、失業のわなである。もし失業者の所得が就労者の所得に比較してより改善されれば、働く者がより少なくなるだろうと主張されている。だが実際には、こうした懸念にかかわらず、就労時より多くのものを給付によって受けとることは非常に困難である。

給付所得の勤労インセンティブに及ぼす重要性や、失業したら就労時より生活がよくなる人々の数は、たえず論争的になっている問題である。論争は所定の個人の就労時及び失業時の純所得を比較する「置換率」replacement ratesの計算に中心をおいている。この種の可能な計算例を表11に挙げているが、ここでは就労時に120ポンド稼いでいる2子世帯は、世帯主が失業するようになれば、その純所得の83%を得ることになる。この置換率は就労時の所得がこ

表11 失業のわな (1983年11月) 2子のいる夫婦の*純所得

就 労 時		週 額	失 業 時		週 額
賃 金		120.00 ^{ポンド}	失 業 給 付		44.05 ^{ポンド}
児 童 給 付		13.00	児 童 給 付		13.00
住 宅 給 付		8.29	補 足 給 付		4.75
税 金		-19.88	住 宅 給 付		27.00
国 民 保 険 料		-10.80	予想される税の払戻し		3.00
純 所 得		110.61	純 所 得		91.80

Replacement rate=91.80/110.61=83%

※ 家賃は週20ポンド、地方税は週7ポンド

資料: A. W. Dilnot et al., *ibid.*, p. 58.

表12 置換率の推移 1968—1983年

年	13 週 平 均			53 週 目 の 限 界		
	平 均	0.9超の比率	0.5未満の率	平 均	0.9超の比率	0.5未満の率
		%	%		%	%
1968	0.870	35.2	0.5	0.537	2.8	30.7
1975	0.751	17.2	5.9	0.498	2.5	50.5
1978	0.790	21.0	2.7	0.519	2.2	44.0
1980	0.727	12.0	8.0	0.503	1.9	47.8
1982	0.597	3.2	28.0	0.510	2.2	52.3
1983	0.600	2.9	21.0	0.504	1.9	53.2

資料: C. A. Greenhalgh et al. (eds.), *The Causes of Unemployment*, Oxford University Press, 1984.

れより低い場合や、家賃がこれよりも高い場合、または税の払戻しがこれより多い場合には、高くなるであろう。しかし、これが行動に影響を及ぼすかどうかは別の問題である。

(31)
最近の論文で、世帯消費調査の中の働く世帯主のサンプルにもとづいて、1968年以来の置換率の推移を示しているものがある。短期間 (13週) の失業の「平均的」影響と失業53週目の「限界的」影響に関する結果は、表12の通りである。これによると1983年には、ごくわずかな人々 (2.9%) だけが短期失業中に就労時の所得の90%以上を受けとっており、長期失業ではその割合はもっと少ない。しかし、1978年には働く世帯主の約21%が、90%をこえる置換率を有していた。これは一つには、1978年には失業給付は課税されなかったのと、

短期の失業期間に就労時に支払われた税が払戻されることが多かったためである。また、当時は失業の最初6カ月間は、給付に対する所得比例補足もあった。しかし、所得比例補足は1982年1月に廃止され、失業給付は1982年7月には課税されることになった。これら2つの変化は、90%をこえる置換率を有する人々の数を徹底的に減らす原因となった。

たとえ失業のわなが完全な形では存在しそうにないとしても、勤労意欲を阻害するのではないかという懸念が、失業給付に対する所得比例補足の廃止や、失業給付の実質水準低下や、失業給付への課税の決定に力のかしたことは事実であろう。しかし今日のような大量失業の下では、こうした措置によって雇用が拡大することは考えにくく、補足給付に依存する人口ばかりが増加するように思われる。補足給付委員会報告が述べているように、「労働インセンティブは、働く機会がある場合にのみ有効である。失業が上昇速度を増しているのに仕事に対するインセンティブを高めることは、水が干上っているのに水泳プールにとび込めと勧めるのに等しい⁽³²⁾」といわねばならない。だが、就労時の所得が引上げられない限り、それは依然として諸給付の改善に対する強力な障害となることは避けられないであろう。児童給付が大層重要である理由の一つは、それが就労している世帯を援助することだけでなく、失業者の所得をも引き上げることができるということにある。もちろん、そればかりでなく、児童給付はいろいろな意味で有子世帯にとって非常に重要な給付であるが、従来からこの給付に対する世論の支持は弱かったとされる。近年、この給付に対するイギリス国民の態度に何らかの変化はみられるのだろうか、次にその点を考えてみることにする。

Ⅳ 児童給付に対する国民の態度

世帯主がフルタイム労働に就いている有子世帯の生活水準は、世帯主の賃金、配偶者の賃金、児童給付および FIS に主として依存している。賃金が就労世帯の所得の主要な源泉であるが、人は賃金の上昇を求めるのではなく生活水準の向上を求めるものである。この教訓は、労働組合での賃金問題の検討に行き

渡りはじめたばかりである。歴史的には、賃金交渉は世帯賃金の概念を用いることで行なわれてきた。しかし今日では、労働組合は、一つには妻の大多数が今や扶養家族ではないので、また一つには、子供に補償を与えるには賃上げは費用のかかるわりに効果のない方法であるので、狭義の世帯賃金よりもむしろ家族給付に力を入れるべきだということを認識しはじめている。多くの世帯が世帯主の低賃金のために貧困生活をしているので、低賃金労働者の賃金を増額せよという強い主張もあるが、賃金は扶養家族数を完全に考慮に入れることはできないので、有子世帯の境遇を改善するには余り効果的な方法とはいえない。

児童給付を増額することは、有子世帯の貧困を軽減し、ミーンズ・テストされる給付によって所得を補足する必要を減らし、労働インセンティブを向上させるであろう。それは、主に有子世帯に影響を及ぼしている貧困のわなに対する有効な方法でもある。貧困のわなはさておいても、児童給付の増額を主張する強力な論拠がある。イギリスの児童給付は価値の点で低下してきており、大半のヨーロッパ諸国より低い。低賃金の有子世帯が、子供のいない人々と比べて貧困に陥りやすいということが起らないようにするには、現在の水準では不十分である。児童の最低限のニーズをカバーするに足る児童給付の支給は、その結果として国民保険給付や補足給付の下での児童加算を不要にするであろうし、イギリスの制度に固有の複雑さの大半は避けられ、貧困のわな、失業のわなの重大性は大いに減るであろう。

しかし、児童給付を増額することに対する二つの大きな制約がある。第一は、児童給付増額に要する費用である。FIS を不要とする水準にまで児童給付を増額する費用は77億5千万ポンド、児童給付を1ペンス増額するのにも年に550万ポンドの余分の費用を必要とする⁽³³⁾。近年は、経済状況にもとづいて児童給付を物価に合わせて増額するという公約はあるが、物価指数の上昇に合わせて自動的に調整される仕組みにはなっていない。このため、毎年議会にのせられるように、また或る場合には児童給付を守るために、重要なキャンペーンが行なわれねばならず、総花的な児童給付増額の費用の大きさは、これをミーンズ・テストなしに、より選別的に行ない得るかという議論に導く原因となっている。

しかし、児童給付の課税という方法は、現在では課税最低限が大層低いので、より貧しい世帯から給付を claw back するにすぎないだろう。

この問題はまた、夫婦課税についての緑書に関連しても考え直されてきている。毎年、約300億ポンドの歳入が既婚男子控除（以下、MMA と略称する）⁽³⁴⁾により逸失されている。緑書も含めて殆んど誰もが、MMA は税制において既婚男子の所得を既婚女子の所得とは異なる扱いをし、妻が働いているかどうかに関係なく控除を与えるという点で、今や全く変則的であると考えている。緑書は MMA が廃止されるべきかどうかに最大の関心を払っているが、それはここでの論点ではない。重要なのは、MMA で動きのとれなくなっている財源は、依存状態を認めた給付として、被扶養児童に関しては児童給付の改善によって、大人の被扶養者に対しては既婚女子に病人介護手当などを与えることによって、支払われることができるということである。MMA を廃止し、どの世帯も前より暮らし向きが悪化しないためには、1子当り4.45ポンドの児童給付増額を必要とするが、配偶者の働く意欲を阻害することなく、働き手が1人の有子世帯に給付を集中する方法としては、5歳未満児のいる世帯に増額した給付を支給する方法がある。このための費用は、1ポンドの増額に対して約1億800万ポンドを要すると見積られている。この方法を支持する論拠としては、一つには、家庭責任のために、5歳未満児のいる世帯では配偶者が働く可能性がずっと少ないので、一層貧困に陥りやすいこと、子供が5歳以上になると共働き世帯の割合が急速に増加することなどが挙げられている。現在、MMA 受益者の過半数には扶養児童がいない。したがって、こうした形で、MMA で動きがとれなくなっている歳入のすべて、または幾分かを、有子世帯に再分配するよう促すには、何よりもまず子供のない人々がそのための費用に耐える覚悟ができていなければならない。

たしかに、児童給付の増額に要する費用は相当大きなものであるが、児童給付の不十分な水準を費用の点から説明するだけでは実際には十分でない。イギリス経済の低迷、大量の失業、政府の経済戦略の主要な目的である公共支出削減などによって、家族に対する金銭援助の改善のために見出される新たな財源の見込みは殆んどないといわれる。しかし、同様な状況のもとにあっても、そ

のための資金を見つけ出している国もある。なぜイギリスの有子世帯は過去20年間にわたって低水準の児童援助のままにおかれてきたのだろうか。児童給付増額の第二の制約として、子供に対するイギリス国民の態度に責任があるとする見解がある⁽³⁵⁾。これまでも、多年にわたって有子世帯に対するより十分な援助を主張してきた人々は、家族手当（児童給付に代わる以前のもの）に対する公衆の反感に遭遇した。家族手当はとりわけ「無責任な養育」を助長し、一般に賭事などに浪費されているという依然として根強い考え方があった。もちろん、何故、児童給付が世論の支持に欠けるのかは定かではない。それは貧困者のみならず、裕福な人々にも誰彼なく支給されるので不評なのだという指摘もある⁽³⁶⁾。また、子供をもつことは親の意識的な選択の結果であるので、それは国家より

表13 給 付 水 準

このリストの項目の各々に対して、その水準は高す									
給付	回 答	全世帯	所得10分位別		社 会 階 級 別 ⁽¹⁾				
			最 低 10分位	最 高 10分位	A B	C 1	C 2	D	E
国民年金	高すぎる	1	5	0	0	0	2	2	0
	低すぎる	59	62	65	53	58	59	62	60
	適 切	29	19	30	34	31	27	27	29
	わからない	11	14	5	13	11	12	10	10
失業給付	高すぎる	9	2	11	18	10	8	4	7
	低すぎる	40	63	34	26	27	40	53	52
	適 切	24	19	40	32	29	26	20	17
	わからない	27	16	15	24	35	27	23	24
児童給付	高すぎる	16	7	16	21	17	14	18	13
	低すぎる	24	40	12	12	16	29	26	34
	適 切	41	38	53	43	47	44	39	33
	わからない	18	15	19	24	20	13	17	19
補足給付 ⁽²⁾	高すぎる	3	4	1	3	3	3	3	1
	低すぎる	59	68	52	52	54	67	54	62
	適 切	33	26	45	33	40	26	39	29
	わからない	6	2	2	12	4	4	3	8

注：(1) 社会階級は職業グループに関連して定義されている。AB=専門職・管理職、C1=他の非内務労働者、C2=

(2) 回答者は、補足給付受給者が、2子のいる夫婦で、家賃を除いて週に59.20ポンド受給していると教えられて

資料：Joanna Mack & Stewart Lansley, Poor Britain, George Allen & Unwin, 1985, pp.266-267.

むしろ子供をもつことを選んだ人々の負担とされるべきだという考えを述べる人もある。こうした国民的態度は、これまで、政府のプログラムにおいて家族や子供への政治的公約の優先順位が低いということの中に反映されてきた。

しかし、近年になっても人々の態度は変化していないのだろうか。1980年代はじめには、貧困者に対して、また福祉支出の或る面に対して、以前より共鳴する方向に変化がみられるといわれてきた。とくに重要なのは、1970年代終り頃と比べて社会保障へのより一層の支持がみられるという点である。1983年2月に実施された Breadline Britain 調査では、公共支出のリストを示し、もし公共支出を削減せねばならないならば削減すべきだと考える3項目と、支出増加が決定されればもっと費用を費すべきだと考える3項目を、回答者に選ばせ

に 対 す る 態 度

(単位:%)

ぎる、現状でよい、低すぎる、のいずれと考えるか?

支 持 政 党				性 別		世 帯 類 型		
保守党	労働党	自由党/SDP	な し	男	女	年 金 受給者	非年金受給者 子あり	子なし
1	3	0	0	1	1	0	1	1
52	66	62	64	63	54	61	56	63
38	20	29	31	27	32	38	28	28
9	11	10	15	9	13	1	15	9
14	3	11	9	8	10	9	10	7
18	62	41	38	46	35	22	46	38
36	12	28	23	26	24	21	24	29
32	23	20	30	21	32	49	20	26
23	11	19	15	15	17	27	12	20
13	34	22	26	26	23	12	32	15
49	38	40	38	37	45	30	48	37
16	17	19	21	22	15	31	8	29
3	2	1	4	3	2	3	2	3
47	73	56	59	57	61	40	65	58
44	24	38	27	35	31	45	28	35
6	2	5	11	5	6	11	4	4

熟練肉体労働者、D=半熟練・未熟練肉体労働者、E=社会保障給付受給者
いる。

ている。1980年の MORI ⁽³⁷⁾ による同一の質問では、社会保障給付は削減すべき項目の第一位で、その増額を支持したのはわずか9%であったのに対して、1983年には社会保障は削減順位の第四位にすべりこんだ。首位は防衛支出の削減に賛成する(45%)で、社会保障支出の削減を支持する(23%)のはぼ2倍を占めていた。

とはいえ、これは社会保障給付の受給者にとって、全てよいニュースというわけではない。社会保障は1983年には3年前ほど不人気ではなくなったとしても、他の支出項目と比べて依然として相対的に不人気であったし、また個々の給付別にみると、その差が一層歴然とする。表13は個々の給付水準に対する回答者の態度を示している。年金は大層支持率が高く、59%が低すぎると考え、29%はほぼ適切と考え、1%だけが高すぎると考えている。補足給付も同じく59%が低すぎると考え、高すぎると思う者は3%で、好意的態度を示していた。失業給付は40%が低すぎると考え、24%がほぼ適切と考え、9%だけが高すぎると考えていた。⁽³⁸⁾これは失業給付に対する敵意が低下したことを示唆しており、60年代、70年代の間じゅう存在していた失業者に対する嫌悪が弱まりつつあることを示す他の調査結果を支持している。

さて、児童給付は他に比べて冷淡な支持を受けている唯一の項目であり、これは戦後の他の調査の結果とも一致している。児童給付に対する熱心な支持がないのは、一つには児童給付の普遍的性質によって説明される。それはインパクトの点で無差別で、援助を受けるに値する人々のみならず、必要性に欠ける人々にも及んでいると考えられている。1968年に行なわれた NOP 世論調査では、「家族手当は子供をもつ全ての人々にではなく、それを必要とする人々に対してだけ与えられるべきだ」、という主張に76%が同意した。⁽³⁹⁾83年のこの調査でも、児童給付は他の給付と比べて世論の支持が弱い、それにしても、児童給付の普遍的性質を理解しつつも、高すぎると考える人々よりも多くの人々が、それは低すぎると考えており、41%はほぼ適切であると考えている。

こうした見解は、所得や階層によってもちがいがあ。年金の場合には所得・階層レベルをこえて支持が高いが、失業給付や児童給付の場合にはその相違は著しい。児童給付に関していえば、それは裕福な人々よりも貧困者の間で

ずっと支持が高く、専門・管理職や事務労働者と比べると肉体労働者の間で好評である。これは恐らく貧しい世帯にとって、全世帯収入に占める児童給付の重要性がはるかに大きいことを反映しているのであろう。そうとしても、専門・管理職の人々も過半数が児童給付は低すぎるか、ほぼ適切かのどちらかと考えていた。

性別および世帯類型によるちがいも明らかになっている。女性は、児童給付の主な受益者であるという事実にもかかわらず、男性以上に児童給付に好意的でないのは興味深い。世帯類型による相違としては、年金受給者や子どものない世帯と比べて、有子世帯の方が児童給付は低すぎると考えることが多い。また、支持政党によるちがいも大きい。三大政党の支持者についてみると、児童給付を低すぎると考える割合は労働党支持者層に最も多く、保守党支持層は増額に賛成する者が最も少ない⁽⁴⁰⁾。これは他の給付に関しても共通する傾向である。

しかし、4 給付の中では最も支持の弱い児童給付についてさえ、この給付が高すぎると考えた人々の割合は、保守党支持者の間においても23%と約4分の1である。この調査は、給付水準に対する政府計画を熟考中の時期に行われたものであり、調査結果は給付削減に対する支持は少ないことを明らかにしていた。

お わ り に

近年のイギリスにおいて有子世帯のおかれてきた状態を検討してきたが、家族に対する政策決定の一貫性のなさは、金銭給付全体にわたって財政政策と社会保障政策との間の分裂に最もはっきりとあらわれている。しかし、それは単に保健・社会サービス省 (DHSS) と大蔵省の間だけではなく、住宅給付に関しては DHSS と環境省との間に、また教育福祉給付に関しては DHSS と教育省との間にも、家族に対する所得維持施策の重大な不一致がみられる。そしてそれらは実際に有子世帯に及ぼす影響についての十分な配慮に欠ける結果となって、家族を不利な立場においてきた。また有子世帯の貧困は、イギリスの家族援助のシステムが新しい諸給付の導入にもかかわらず、変化しつつある社会

的・人口的ニード、とりわけ働く妻の増加、単親世帯・失業者世帯の増加に適合していないことにも一因がある。余りにも多くの児童が補足給付水準以下の貧しい世帯で育てられているが、イギリスの厳しい経済環境と失業の増大の下で、家族援助についての考慮は労働への刺激に及ぼす影響への懸念によって妨げられてきた面もある。また、児童の社会的扶養に対する国民の態度は政府計画の中に反映されて、児童や家族のニードに優先権がおかれたことは余りなかったというのが実情である。

こうした状況の下において、1983年6月に再度政権についた保守党は、社会保障全体の構成の見直しを決定した。政府は公共支出の実質水準カットと減税を公約していたが、すでに最も政治的反応が鋭敏でなく反対運動も少ないと思われる領域は大きく削減されており、攻撃のほこ先は社会保障支出に向けられてきている。当初は、失業給付と児童給付が最も攻落しやすいという結論になったといわれている。高い賃金とはくに最下層での失業の主な原因である主張され、失業給付のカットは賃金と失業をへらす方法として保守党右派の一部に支持された。攻落しやすいとみられていたもう一つの給付が、児童給付であった。一年にはば40億ポンドの費用がかかるので、児童給付のカットは支出の大幅節減を探し求めている大蔵省にとって、財政的に魅力的にみえるのは避けられない。したがって、児童給付は低所得世帯に限定し、これを次第に解消して、たとえば FIS に類似したミーンズ・テストを強化した給付に代えるという意見があった。

しかし、総選挙後の秋に発表された公共支出削減の新たな範囲では、児童給付も失業給付も一応は守られ、代わりに社会保障予算において犠牲になったのは住宅給付であった。これは2億3千万ポンドというひどく大きな削減を蒙り、その影響は強力で約450万人の受給者が影響を受けた。50万世帯が住宅給付の受給権を完全に失い、給付の平均的喪失は週に1.57ポンドにのぼったが⁽⁴¹⁾、それよりはるかに多く（週に12.00ポンド以上）を失った世帯もあった。住宅給付削減の影響を最も痛感しているのは、低所得層の人々である。極貧層は完全ではないにしても大部分は守られており、専ら被害をうけているのは低賃金労働者や少額の職域年金のある年金受給者であった。

では、こうしたなかで、今般発表された改革案に述べられている子どものいる家族への優先権、家族援助強化の方向とは、実際にはどのような内容のものとなるのだろうか。一つには有子世帯に対する新しい給付システムとして、家族クレジット (family credit) 制度がとりあげられている。これは子供のいる低賃金の就労世帯に対するもので、現在の FIS に代わるものである。新制度の導入は、貧困のわなを除去し、かつ、就労時に失業時より生活が苦しいということがないようにすることを目的としている。13週間の純所得のテストにもとづき、雇主によって賃金とともに支払われ、税や国民保険料の支払いを償うことになろう。所得テストは、新しい所得援助と住宅給付の制度で用いられるものと同じであるが、主要な違いは FIS の特徴であった無料の学校給食、福祉食糧に対する自動的な受給権が廃止され、代わりに割増金を受け取ることになる。給付は、総賃金にもとづくのではなく純賃金に基礎をおくことになるので、100%をこえる限界税率は存在しなくなるだろうとされている。児童給付は、全ての児童に対して存続される。これは社会保障制度の再検討のために行われた世論調査で、普遍的な児童給付及び子供のいる低所得世帯により多くの援助を与えることに対して、強い支持があったためといわれている。

補足給付は所得援助 (income support) と社会基金 (social fund) という二つの制度に代えられ、所得援助では単親を含めて子供をもつ親は、各子に対する付加給付に加えて、給付期間を問わず家族プレミアムを支給される。また、貯蓄やパートタイム労働による賃金は、これまでより多く保持できることになる。住宅給付は大いに簡素化され、所得テストは所得援助制度と連携し、給付は所得上昇に伴う現在の6段階の漸減の代わりに、家賃・地方税の両方に単一の漸減基準が適用される。家賃に対する援助は就労している与否とを問わず、最低所得の人々は100%の補助を受けるが、地方税に関する援助は、全世帯が少なくとも地方税の20%は支払うべきだと提案されているので、事情の如何を問わず最大限80%までに制限されよう。

提案の重点は将来の社会保障の構造におかれており、正確な財政的影響は主要な構造についての最終決定が行なわれ、適用される給付率が決定されるまでは定かではない。だが、住宅給付に対する支出の削減と、低賃金の就労世帯に

対する援助支出の増加が予定されている。とくに住宅給付は現在の42億ポンドから、少なくとも5億ポンドの削減をしたいと表明されている。これは既にみたように、1983年にも大幅削減によって多くの受給者に影響を及ぼした領域である。この削減のもたらすものは、すでに貧しい人々を一層貧しくするであろうし、最も貧しい家族にも地方税の20%を支払うことを要求することになる。また、子供のいる家族のニードを最優先しようとしてとりあげられた新家族クレジット制度は（給付水準がわからないのでその影響・効果のほどは判然としないが）、貧困のわなを除去するとしても、仕事をもつ人々にとって一層勤勉に働き多くを稼ぐことへの刺激は非常に弱いと指摘されている。一方、失業給付に対するより広範なミーンズ・テストの採用と、失業者に対する給付水準の実質的切り下げによって、就労時より失業時の方が暮らしが楽だという失業のわなに陥る人は（これまでも少なかったが）きわめて少なくなるだろう。しかし、家族クレジットの強化と失業給付の抑制を通して、勤労への刺激を高めることが実際に効果を発揮するのは、雇用水準が十分に高い場合だけであろうと思われる。

入手しうる資料の制約もあり、また改革の全容は未だ明らかではないが、これでみる限りでは、現在も最もきびしい生活難にあえぐ失業者世帯は、ますます苦しい生活を強いられそうであるし、家賃上昇の著しい昨今のイギリスで住宅給付の削減は受給資格を失う世帯をふやし、有子世帯にも影響を及ぼすにはおかないであろう。また、より広範なミーンズ・テストを伴う家族クレジットは、FISと同様に、低い捕捉率の恐れもある。貧困のわなは除去されるとしても、現在も指摘されているように、多くの家族が一方で所得税を支払いながら、他方でミーンズ・テストをされて給付を受給しているという不合理を解消するどころか、一層強めることになるのではないだろうか。子供のいる家族への援助優先という主張の中に盛り込まれた内容は、一瞥する限りでは一層の選別性を増し、必ずしも家族の下で育てられる児童のニードに重点をおいたものというよりは、勤労へのインセンティブを増すことに大きな比重がおかれているように思われる。詳細は今後にまたねばならないので断定はできないが、いずれにしても公共支出削減という大前提のもとに見直し作業がすすめられた

改革案のめざすものが、真に家族のニードにそって、子供のいる家族の援助を強化するものとなり得るのかどうかは疑問に思えてならない。

注

- (1) 大山博「イギリス社会保障の大改革案（上）」『賃金と社会保障』第922号，労働旬報社，1985年，49頁。
- (2) Robert Pinker, "Recent Trend and Current Issues in British Social Security" (英国社会保障における最近の動向と課題)，国際社会福祉講演会講演記録，1985年，4頁。
- (3) 大山博，『前掲書』，50頁。
- (4) Joanna Mack & Stewart Lansley, Poor Britain, George Allen & Unwin, 1985, p.5.
- (5) Ibid., p.6.
- (6) Ibid., p.7.
- (7) D. Piachaud, The Cost of a Child, C.P.A.G., 1980. および D. Piachaud, Children and Poverty, C.P.A.G., 1981. に詳細が述べられている。
- (8) C. Sandford, C. Pond & R. Walker, Taxation and Social Policy, Heinemann Educational Books, 1980, p.68.
- (9) A. Deacon & J. Bradshaw, Reserved For the Poor, Basil Blackwell & Martin Robertson, 1983, p.151.
- (10) D. Piachaud, 'Taxation and Social Security', C. Sanford et. al., op. cit., p.72.
- (11) J. Mack & S. Lansley, op. cit., p.260.
- (12) A. Deacon & J. Bradshaw, op. cit., p.1.
- (13) Pat Young, Mastering Social Welfare, Macmillan, 1985, p.75.
- (14) W. Beckerman & S. Clark, Poverty and Social Security in Britain since 1961, Institute for Fiscal Studies, 1982.
- (15) D. Stanton, 'The take-up debate on the UK family income supplement', Policy and Politics 5, p.27.
- (16) 何かの給付を受けると，自動的に或る種の給付の受給権をもつ給付をいう。たとえば世帯所得補足の受給者は，自動的に国民保健サービスの無料の処方箋や，眼鏡，歯の治療や，本人及び扶養家族の治療のための通院費の払い戻しや，無料学校給食，無料の福祉食糧，ビタミン剤などの給付を受ける「パスポート」をもつことになる。補足給付も同様である。
- (17) A. Deacon & J. Bradshaw, op. cit., p.127.
- (18) Ibid., p.129.
- (19) A.W. Dilnot, J.A. Kay & C.N. Morris, The Reform of Social Security, The Institute for Fiscal Studies, Clarendon Press, 1984, p.51.

- 20) 政府の FIS 50%という数字は、もはや受給権がないが受給している人々を除外するというタウンゼントの Poverty in the United Kingdom (1979) の方法に従っていると思われる。
- 21) J. Bradshaw, Equity and Family Income, Study Commission on the Family, 1980, quoted in Deacon & Bradshaw, op. cit., p.150.
- 22) B. Abel-Smith, 'Paradoxes of the Welfare State', The Listner, 79 : 2044, 30May 1968, pp.696-7.
- 23) R. Berthoud & Joan C. Brown, Poverty and the Development of Anti-Poverty Policy in the United Kingdom, Heinemann, 1981, p.81.
- 24) 1969年には、無料学校給食は1子につき週37.5ペンスの価値があった。1966年に採用されたミーンズ・テストを伴う地方税払戻しは、ごくわずかな有子世帯にしか利益を与えなかったが、旧制度では25%の限界損失率であった。所得税と国民保険料はあわせて 36.75 %になった。1970年以前には稼いだ余分の 1 ポンドに対する最大限の理論上の限界税率は、わずか51.75%であった。
- 25) これは単に数字を寄せ算したものよりは低い。というのは、FIS を受給する世帯は結果的には住宅給付の損失は実際の取り下げの半分だけになる。なぜならば所得増の半分は FIS の減少で失われるからである。
- 26) 当初は 6 カ月であったが、貧困のわなを和らげるため、1年(52週)にのばされた。
- 27) A. Deacon & J. Bradshaw, op. cit., p.158.
- 28) Breadline Britain Survey は1983年2月に、16歳以上の1174人を対象に実施したものである。
- 29) D. Piachaud, Children and Poverty, C.P.A.G., 1981, quoted in R. Walker, R. Lawson & P. Townsend, Responses to Poverty, Heinemann, 1984, p.317.
- 30) J. Bradshaw, 'Tax and Benefit Policy for the Family', A.W. Franklin (ed.), Family Matters, Pergamon Press, 1983, p.91.
- 31) A.W. Dilnot & C.N. Morris, 'The Private Costs and Benefits of Unemployment', Oxford Economic Papers (November 1983).
- 32) Supplementary Benefits Commission, Annual Report for 1979, HMSO, 1980, quoted in A.W. Franklin (ed.), op. cit., p.92.
- 33) Deacon & Bradshaw, op. cit., p.172.
- 34) Franklin (ed.), op. cit., p.91.
- 35) Bradshaw はこの見解を主張しているが、その見方に賛成する人が必ずしも多数を占めるというわけではない。
- 36) W. Runciman, Relative Deprivation and Social Justice, Penguin, 1971, p.266. P. Taylor-Gooby, Public Opinion, Ideology and State Welfare, Routledge & Kegan Paul, 1985, p.29. でこうした指摘がなされている。
- 37) Market and Opinion Research International の略称

- 38) Mack & Lansely, op. cit., p.263.
- 39) R. Klein, 'The Case for elitism', Political Quarterly, Vol. 45, 1974, p.411.
- 40) Mack & Lansely, op. cit., pp.265-9.
- 41) Ibid., p.246.
- 42) 改革案の概要については、Social Security NOTES, No.14, July 1985. および Robert Pinker 前掲講演記録を主として参考にしている。